

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.14

Н.А. САТТАРОВА,
доктор юридических наук, профессор

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ В СВЕТЕ ПОСЛЕДНИХ ИЗМЕНЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РФ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с системой кредитования, дается краткий анализ норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих механизм распоряжения бюджетными средствами. Автор отмечает недостаточную развитость определенных положений.

Кредит представляет собой важнейший элемент рыночной экономики. Потребность в нем обусловлена действием экономических законов, наличием товарно-денежных отношений и государственной политикой, направленной на поддержку и стимулирование различных секторов экономики.

В современной экономической литературе находит свое место определение кредита как формы движения ссудного капитала или ссудного фонда [1, 2], которое, в свою очередь, вызывает возражение у некоторых ученых. Так, М.М. Ямпольский замечает, что подобная трактовка кредита мало что вносит в разъяснение особенностей этой категории, поскольку термин "форма движения", равно как и "ссудный фонд", сами нуждаются в объяснении [3].

Кредит – это ссуда, предоставляемая одним юридическим лицом или физическим лицом (кредитором) другому (заемщику) на условиях возвратности, срочности и с выплатой заемщиком процентов за пользование ссудой [4].

Следовательно, кредит – это финансовая категория позволяющая говорить о функционировании долга. При этом следует заметить, что указанная категория подлежит правовой регламентации, то есть кредит, выступая в правовом аспекте, требует внимания со стороны законодателя и является предметом исследования юристов.

Пристальное изучение сущности и содержания бюджетного кредита в современных условиях представляется необходимым, поскольку вопросы бюджетного финансирования, бюджетных расходов, бюджетного контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, а также вопросы ответственности за нарушение бюджетного законодательства в настоящее время являются, безусловно, вопросами финансовой безопасности государства.

Бюджетный кредит является частью кредитной деятельности государства и наряду с государственными кредитами иностранным госу-

дарствам является составной частью государственного кредита. В отношениях по предоставлению бюджетного кредита государство берет на себя функции кредитной организации.

При этом следует остановиться на особенностях правового режима бюджетного кредита, которые определены в нормах Бюджетного кодекса РФ, вступающих в силу с 01.01.2008 г., в соответствии с которыми бюджетный кредит – это денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах (ст. 6 БК РФ). Из данного определения следует, что бюджетный кредит, отличается от иных видов кредита (банковского, коммерческого, товарного и др.) прежде всего, источником предоставления кредитных средств: это бюджет (автор считает необходимым напомнить, что основным источником формирования денежных средств бюджетов являются налоги), а также особым кругом участников в отношениях по бюджетному кредиту.

Далее, из вышеуказанного определения следует, что денежные средства (в виде бюджетного кредита) предоставляются уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, которые представляют соответственно Российскую Федерацию, субъект Российской Федерации, муниципальное образование в договоре о предоставлении бюджетного кредита, а также в правоотношениях, возникающих в связи с его заключением (ст. 93.2 БК РФ).

Следовательно, распоряжаются бюджетным кредитом органы государственной власти, а точнее должностные лица уполномоченных органов государственной власти, которые обязаны соблюдать требования норм БК РФ и несут ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Анализ норм новой, введенной Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, статьи 93.2 позволяет отметить, что бюджетный кредит может быть предоставлен только при

условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект Российской Федерации. При этом способами обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором, могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100 процентов предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

Особые требования законодатель предъявляет к кредитоспособности, платежеспособности заемщика. Так, обязательным условием предоставления бюджетного кредита юридическому лицу является проведение предварительной проверки финансового состояния юридического лица – получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя.

До полного исполнения обязательств по бюджетному кредиту уполномоченные органы государственной власти или по их поручению уполномоченные лица ведут учет основных и обеспечительных обязательств, а также в соответствии с условиями заключенных договоров (соглашений) осуществляют проверку финансового состояния заемщиков, гарантов, поручителей, достаточности суммы предоставленного обеспечения.

Проверка целевого использования бюджетного кредита осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления, обладающими соответствующими полномочиями.

Вместе с тем, автор считает нужным отметить следующее. В научной литературе особый интерес вызывает исследование ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, но неэффективному использованию бюджетных средств уделено недостаточно внимания. Так, например, в ст. 163 БК РФ четко обозначено, что получатели бюджетных средств

обязаны "эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением". При этом за нецелевое использование бюджетных средств в действующем законодательстве предусмотрены следующие виды ответственности:

а) меры принуждения, определенные ст. 282 БК РФ;

б) административная ответственность, предусмотренная ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

в) уголовная ответственность, предусмотренная ст. 285.1 УК РФ.

Отметим, что в философское понятие эффективности входит обобщенное выражение проблемы рациональных способов достижения цели [5]. "Эффективный (лат. *effectivus*) – дающий определенный эффект, действенный", гласит Словарь иностранных слов [6]. Слово "эффективный" в толковом словаре русского языка трактуется как "дающий эффект, действенный способ" [7]. Следовательно, если, например, выделенные из бюджета денежные средства на ремонт районной больницы направлены в конкретную больницу для проведения ремонта – нарушения бюджетного законодательства нет. При этом если вместо замены ветхих оконных рам произведена их покраска, то также получается, что закон не нарушен.

Далее, требует уточнения позиция законодателя в части досрочного погашения задолженности по кредиту, поскольку четко не прописан механизм "досрочного возврата" средств. В комментируемой статье указывается, что при выявлении недостаточности имеющегося обеспечения исполнения обязательств или существенного ухудшения финансового состояния гаранта или поручителя обеспечение исполнения обязательств заемщика подлежит полной или частичной замене в целях приведения его в соответствие установленным требованиям. При неспособности заемщика представить иное или дополнительное обеспечение исполнения своих обязательств, а также в случае нецелевого использования средств бюджетного кредита он подлежит досрочному возврату. Если кредит, в

том числе и бюджетный, обуславливает функционирование долга, то представляется, что денежные средства, полученные заемщиком по кредиту используются, и уже направлены на соответствующие нужды. Возникает вопрос: как вернуть потраченные денежные средства, выданные, например, заемщику – юридическому лицу, тем более иностранному? Оправдан ли риск?

Требует также уточнения позиция законодателя по п. 9 упомянутой статьи, в соответствии с которой обязанность по возврату бюджетных кредитов, а также по внесению платы за пользование ими считается исполненной с момента совершения Центральным банком Российской Федерации операции по зачислению (учету) денежных средств на счет. Следовательно, моментом исполнения обязанности по возврату кредита является "момент совершения ЦБ РФ операций по зачислению денежных средств", а не момент предъявления заемщиком соответствующих платежных документов в банк на перечисление денежных средств в погашение кредита? При этом думается, что следует более четко указать на сроки, порядок наступления указанного "момента совершения".

Также следует отметить, что при невыполнении заемщиком, гарантом или поручителем своих обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных заключенным с ним договором, уполномоченные органы или по их поручению уполномоченное лицо принимают меры по принудительному взысканию с заемщика, гаранта или поручителя просроченной задолженности, в том числе по обращению взыскания на предмет залога.

Вместе с тем, законодатель предоставил финансовым органам право принимать решения о заключении мировых соглашений, устанавливая условия урегулирования задолженности должников по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием способами, предусмотренными законом (решением) о бюджете. Представляется, что данное обстоятельство позволит сориентировать участников отношений по бюджет-

ному кредиту скорее на "прощение" долга, чем на его возвращение.

Краткий, далеко неполный анализ норм БК РФ, регулирующих механизм распоряжения бюджетными средствами, позволяет отметить, что данные положения являются недостаточно развитыми, для того, чтобы можно было говорить о полностью оформленном институте бюджетного кредитования.

Кроме того, следует признать, что экономическая и правовая модель бюджетных отношений, заложенная в БК РФ в части исполнения бюджетов, осуществления бюджетно-процессуального принуждения, неэффективна с точки зрения предотвращения нарушений законодательства, поскольку недостаточно конкретизирована и расплывчата.

Список литературы

1. Антонов Н.Г., Пессель М.А. Денежное обращение, кредит и банки. – М.: Финстатинформ, 1995.
2. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов; под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы; ЮНИТИ, 1997. – С. 329.
3. Ямпольский М.М. О трактовках кредита // Деньги и кредит. – 1999. – № 4. – С. 31.
4. Большой энциклопедический экономико-юридический словарь. – Казань: Изд-во "Таглитат", 2006. – С. 469.
5. Андрющенко М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл // Ученые записки общественных наук вузов г. Ленинград. Философия. – Вып. XII. – Л., 1971. – С. 48.
6. Словарь иностранных слов. – 15-е изд., испр. – М., 1988. – С. 595.
7. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1995. – С. 902.

В редакцию материал поступил 23.10.07.